الأستاذ/ أنيس فوزي عبد المجيد(*)

الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا*

ملخص البحث

يعتبر مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري لأنه يعني أن تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار أن تضمنه أسبابه القانونية والواقعية، مما يسمح كقاعدة عامة لذي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار في وقت اطلاعهم على القرار المخاطبين به والمؤثر على مراكزهم القانونية الأمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين مما يسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق الصالح العام.

وهذا المبدأ أخذ به المشرع الفرنسي بموجب قانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ تموز ١٩٧٩، لكن بالمقابل فإنه قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبيب القرارات التي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام، غير أن هذه الاستثناءات لاتنتج أثراً متماثلاً، فكل من الاستعجال المطلق والقرار الضمني يحول دون تسبيب القرار ذاته، لكنه لا يمنع من الإفصاح عن الأسباب في وقت لاحق، أما السرية فهي تمنع التسبيب بشكل دائم.

(*) طالب دكتوراه في القانون العام – بكلية الحقوق – جامعة دمشق – سوريا.

* أجيز للنشر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٧.

المقدمة

يقصد بالتسبيب بأنه الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة،(١) وتعتبر مشكلة تسبيب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان، على أساس أن أحد أهم هذه الحقوق- بل وفي مقدمتها – حق العلم والمعرفة، الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبيب الوجوبي، والذي يعني عدم التزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك،(٢) وهو ما يتنافى ومقتضيات حق العلم والمعرفة، لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة هذه الأنظمة لتقرير مبدأ التسبيب الوجوبي وصياغته في نصوص ملزمة وصل حد

(١) د. داود عبد الرزاق الباز – نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي – دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي – الطبعة الأولى – لجنة التأليف والتعريب والنشر – جامعة الكويت – ٢٠٠٧م – ص ١٤٣. وانظر في ذلك د. دعاء عبد المنعم شفيق – نظرية القرار الإداري المضاد – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – جامعة الزقازيق – بدون تاريخ – ص ١٩٢.

(٢) د. رضا عبدالله حجازي – الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ٢٠٠١م – ص ١٤. وانظر في ذلك أيضا د. ثروت عبد العال – الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية – رسالة دكتوراه – جامعة أسيوط- بدون تاريخ – ص ٨٤.
وانظر في الفقه الفرنسي:

- Rene Hostiou - “procedure et formes de l'acte administrative unilateral en droit français” – L.G.D.J. – Paris -1975 – p. 169.
- Pacteau (B.) - “Le juge de l'ecxès de pouvoir et les motif de l'acte administrative” – L.G.D.J. – 1977 p. 47 et s.
- Eisenberg (E) - “L'audition ducitoyen et motivation des decisions adminiatratives” – Harmattan – 2000 – p. 41.

تقديسها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض هذه الأنظمة، ويعني مبـــدأ التســـبيب الوجوبي للقرارات الإدارية أن الإدارة تلتزم حين إصـــدارها للقـــرار أن تضـــمنه أسبابه القانونية والواقعية.

ولقد فطن النظام القانوني الفرنسي لأهمية التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، فسعى الفقه الإداري الفرنسي إلى توجيه سهام نقده إلى تمسك الإدارة الفرنسية بمبدأ «لا تسبيب إلا بنص»، وجاء دور المشرع الفرنسي الذي تمثل في إصدار سلســـلة من التشريعات استهدفت تقرير مبدأ الوضوح الإداري، ومهدت الطريق أمام قانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ بشأن تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي للقـــرارات الإداريـــة، ولكن إذا كان هذا القانون لم يقرر التسبيب الوجوبي كمبدأ عام وإنما اكتفى بقصـــر نطاق الالتزام به على بعض طوائف من القرارات الإدارية الفردية، فإنه بالمقابل قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبيب القرارات التـــي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام، فالمواد الأولى والرابعة والخامسة من القـــانون تضمنت ثلاثة استثناءات هي السرية: وهذا الاستثناء دائم أي أنه يمنـــع التســـبيب بشكل دائم ولكن قيمته محدودة، الاستعجال المطلق: وهو استثناء عام لكنه يتوقـــف على الظروف والملابسات التي تحيط بمصدر القرار، القرارات الضـــمنية: وهـــو استثناء عارض لكنه مؤثر على الالتزام بالتسبيب، مع ملاحظة أنـــه فـــي حـــالتي الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية لا يستحيل علـــى الإدارة الإفصـــاح عـــن الأسباب في وقت لاحق.

وبناء على ما تقدم سوف نبحث في هذه الاستثناءات في ضوء أحكام القـــانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: القرارات التي تكتنفها السرية
المطلب الثاني: الاستعجال المطلق
المطلب الثالث: القرارات الضمنية

المطلب الأول

القرارات التي تكتنفها السرية LE SECRET

قرر المشرع الفرنسي في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ استبعاد الحالات التي تكتنفها السرية من الخضوع للالتزام بالتسبيب الوجوبي مطلقاً، أي سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر في وقت لاحق،[٣] ولكن ما المقصود بالسرية التي تحول دون التسبيب مطلقاً؟

لقد تضمن مشروع الحكومة مفهوماً واسعاً للسرية فلقد أشارت بجانب السرية التي تقررها نصوص تشريعية إلى تلك التي تقررها النصوص اللائحية، بينما تصدى مجلس الشيوخ لهذه الإشارات مستهدفاً عدم عودة فكرة أسرار الدولة إلى إطارها المبهم وغير المحدد، لذا ووفقاً للنص الفرنسي الحالي فإن السرية التي يحميها القانون والتي تحول دون الخضوع للتسبيب هي التي تتعلق بالدفاع القومي وفقاً للمادة (٧٢) والمواد التالية من تقنين العقوبات الفرنسي، وهكذا حرص المشرع الفرنسي على تحديد دائرة السرية في أضيق مجال ممكن حتى لا تتخذها الإدارة ذريعة تخفي وراءها نوايا سيئة تجاه القانون الوليد،[٤] وللقاضي أن يطلب من الإدارة إحاطته بطبيعة وليس بمضمون المستندات والمعلومات التي في حوزة

(3) (Y) Gaudemet – “La motivation des actes administratife” – Annales des Mines- Supplémet semestriel au numero de Févier – Mars – 1983- p. 7.

(4) Sur (S.) – “Motivation ou non motivation des actes administratifs” – A.J.D.A. – 1979 – p. 3.

الإدارة، والأسباب التي من أجلها رفضت تقديمها إليه حتى يتأكد من توافر السرية التي يحميها القانون،[٥] وأعطى المشرع للإدارة مهلة شهر حتى تسارع في الإجابة على القاضي، ومن التطبيقات القضائية الحديثة على استثناء حالات القرارات التي تكتنفها السرية من الخضوع لوجوب التسبيب حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية «Chemouni» الصادر في ١٠ نيسان ١٩٩١ والذي تتلخص وقائعه في أن السيد «Chemouni» قد تقدم للإدارة المختصة بطلب ترخيص لحمل سلاح ناري ولكن الإدارة رفضت طلبه دون إيضاح لأسباب رفضها، وعندما طعن المذكور في القرار السابق قضى مجلس الدولة بأنه بالرجوع إلى المادة الأولى من القانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ الصادر في١١/٧/١٩٧٩ والمعدلة بالمادة (٢٦) من القانون الصادر في ١٧/١/١٩٨٦، نستنتج أن واضعي القانون أظهروا نيتهم في الأعمال التحضيرية في اعتبار القرار الصادر برفض منح ترخيص سلاح أو تجديده من الحالات التي يعتبر فيها الاطلاع على الملفات الإدارية أو الأسباب التي من أجلها صدر القرار انتهاكاً لسرية كفل لها القانون الحماية، وفي تعليق السيد «Dominique-Mailarell»[٦]على الحكم السابق نجده يقرر أن مجلس الدولة كان أمام أحد فرضين: إما أن يقبل الحد الأدنى من الرقابة على أسباب القرار الصادر برفض منح التصريح بحمل السلاح، وذلك بفحص مشروعية الأسباب التي تقدمها له الإدارة، أو أن يتنازل تماماً عن الرقابة على هذه الأسباب باعتبار اكتنافها بالسرية التي كفل لها المشرع الحماية، والحكم السابق يوضح اختيار المجلس للحل الثاني وهذا الاختيار

(5) Julien – Laferriere (F.) – Note sous C.E. – 20 Octobre 1982 “Duffourg” D. – 1983 – p. 112.

(6) Dominique Maillarell – Le refus d'auorisation ou de renouvellement d'une autorisation de détention ou de port d'armes n’a pas a être motive, D. 1992- comm. – p. 212.

تم بناء على الأعمال التحضيرية للقانون الصادر في ١٧ كانون الثاني ١٩٨٦، حيث اتجهت الآراء أثناء مناقشة المادة (٢٦) من القانون إلى استثناء حالات القرارات التي تتضمن رفض منح تراخيص السلاح من الخضوع للالتزام بالتسبيب إلا أن الصيغة النهائية للمادة راعت عدم تبني وجهة النظر السابقة صراحة حتى لاتفتح الباب أمام الإدارة للتحايل على أحكام الالتزام بالتسبيب.

وانتهى السيد « Dominique-Mailarell» إلى أن حكم «Chemouni» لا يتوافق والروح العامة التي تميز بها القانون الصادر في /١٧/ كانون الثاني ١٩٨٦ والذي جاء بتوسع حقيقي لنطاق الالتزام بالتسبيب الوجوبي كإحدى الضمانات الفعالة للأفراد.(٧)

وكذلك الحكم المعروف باسم «MM.Mondange»،(٨) وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد «M.Mondange» والسيدة حرمه تقدما بطلب لتبني طفل من محافظ المقاطعة (Saine - Marine) وكانا يبلغان من العمر ٤١ عاماً، و٣٩ عاماً وكلاهما يعمل أستاذاً، وتضمنت الأوراق المقدمة منها ثلاثة بحوث اجتماعية في تشرين الأول سنة ١٩٨٨ وفي كانون الثاني وشباط ١٩٨٩، وأربعة لقاءات مع أطباء نفسيين في تشرين الأول سنة ١٩٨٨، وفي آذار ١٩٨٩ تم فحص الطلب وأرجئ للبت فيه لمدة ستة أشهر، وفي كانون الأول سنة ١٩٨٩ تم تحويل الطلب إلى الطبيب «NOEl» وهو طبيب أمراض نفسية الذي فحص الطلب في الفترة من آذار

(٧) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – مصر – منشأة المعارف بالإسكندرية – ٢٠٠٧ م – ص ٢١٩ و٢٢٠.

(8) Jean – Claude Bonichot – Conclusion sur Le Conseil d'Etat – Section – 3 Décembre 1993; “La motivation des refus d'agrément en vue de l'adoption d'un enfant” – R.F.D.A. – Septembre – Octobre 1994 – p. 1048.

إلى تشرين الثاني سنة ١٩٩٠، وفي أيلول ١٩٩١ صدر قرار برفض طلب التبني وتم التصديق عليه في ١١ أيلول ١٩٩١، وتقدم ذوا الشأن بطعن أمام المحكمة الإدارية بفرساي والتي ألغت القرار السابق بموجب حكمها الصادر في ٤ يونيو ١٩٩٢......، ثم تقدم محافظ فرساي باستئناف هذا الحكم، وقد أثار هذا الطعن تساؤلا مهماً أمام القضاء الإداري حول كيفية تسبيب قرارات طلبات التبني؟ ولقد أجاب مفوض الحكومة في هذه الدعوى على التساؤل السابق كالتالي، إنه بالرجوع إلى المادة (٦٣) من تقنين الأسرة والمساعدات الاجتماعية الفرنسي حيث جاء فيها « ربيب الدولة « الطفل اليتيم بالملجأ» لا يمكن تبنيهم إلا لأشخاص معتمدين لهذا الغرض، تتوافر بهم شروط محددة بموجب مرسوم يصدره الموظف المسؤول عن مصلحة الإعانة الاجتماعية والطفولة»، ويحدد مرسوم ٢٣ آب سنة ١٩٨٥ الشروط ذاتها في المادة الرابعة منه حيث ورد فيها «من أجل فحص طلب التبني فإن مسؤول الإعانة الاجتماعية والطفولة يقوم بعمل كل التحريات التي تسمح له بتقدير مدى توافر الشروط اللازمة في الطالب على المستوى العائلي والنفسي والتربوي ويمارس على القرارات المتخذة رقابة قضائية عادية»[٩]، وبموجب نص المادة التاسعة من المرسوم ذاته «كل رفض لطلب تبني يجب تسبيبه وفقا للشروط المحددة بالمادة الثالثة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩»، ولا يفهم هنا اشتراط التسبيب التفصيلي، وإنما يشترط التسبيب القانوني الصحيح الذي يتلاءم وطبيعة القرار في الظروف التي اتخذ فيها،[١٠] وبالرجوع إلى القرار المطعون فيه نجد أن رفض السلطة الإدارية المختصة تأسس على سبب ذكرته في صلب قرارها، وهو عدم

(9) C.E. – sect. – 4 Novembre 1991 – Epoux Happart – Rce. – p. 361 – conclusion Hubert.

(10) C.E. – 22 Mars 1991 – “M.et Mme Bercot” – req. – n. 102030.

توافر الضمانات النفسية اللازمة لتبني طفل، ولم تذكر الإدارة أكثر من ذلك استنادا إلى أن هذه المعلومات تتعلق بالسرية الطبية التي لا يمكن تبليغها أو نشرها، وإذا كان ذو الشأن ينعي على هذا التسبيب أنه جاء غير كاف فإنه يجب التركيز على الحقائق الآتية:

أ- التسبيب قاعدة شكلية تسمح لمستقبل القرار بمعرفة أسبابه بمجرد قراءته وهذا لا يستبعد التسبيب بالإحالة إلى وثيقة أخرى ما دامت هذه الوثيقة ملحقة بالقرار ذاته،(١١) ولكن يشترط أن تتضمن الوثيقة المحال إليها تسبيب القرار الذي يحيل إليها، وهو ما لم يتوافر في القرار المطعون فيه،(١٢) ويجب كذلك أن يكون التسبيب معاصراً للقرار وهو ما يؤدي إلى رفض التصحيح اللاحق لعيب التسبيب،(١٣)والخلاصة أن محافظ المقاطعة لو قام بالإشارة في قراره المطعون فيه إلى الإحالة إلى التقرير الطبي الذي قدم إليه من الطبيب المختص، شريطة أن يكون هذا التقرير قد توافرت به الشروط القانونية للتسبيب بالإحالة ما كان هناك وجه للنعي على القرار بعدم كفاية التسبيب، وادعاء الإدارة أنها لم تقم بهذه الإحالة استنادا إلى السرية الطبية يمثل خطأ واضحا بين مواد تسليم الوثائق والملفات الطبية بالرجوع إلى قانون ١٧ تموز سنة ١٩٧٨، الذي يقرر حق الغير في الاطلاع على الوثائق غير المسماة، وبين مواد قانون ١١ تموز ١٩٧٩ الذي يقرر وجوب التسبيب على بعض القرارات الإدارية لإحاطة ذي الشأن من المخاطبين بالقرار علماً بمبرراته.

---

(11) C.E. – 1 Juillet 1981- “Besnault” – Rec. – p. 291.

(12) C.E. – 7 Décembre 1983 – “Brassie” – Rec. – tables – p. 595.

(13) C.E. – 5 Mai 1986 – “Ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationle C./ le blanc Tissier” – Rec. – P. 128.

ب- يجب أيضا ملاحظة أن السرية الطبية لا يمكن الاطـلاع عليهـا، ولكـن التساؤل هنا حول ما هو المقصود بعدم الاطلاع؟ هل يقصد بـه ذو الشـأن وهـو المريض الذي تتعلق به هذه المعلومات أصلاً، وتعتبر بالنسـبة لـه مـن الأمـور الشخصية يجب معرفتها والوقوف على حقيقتها؟ إن المنطق السـليم يقودنـا إلـى الإجابة بالنفي، وهذا ما ورد في تقرير السـيد «B.Genvois» فـي قضـية الإدارة المختصة بالمساعدات العامة بباريس،[١٤] والذي انتهى فيه إلى أن قاعـدة السـرية الطبية والتي تفرضها أدبيات وأخلاقيات مهنة الطب والمشار إليها في المادة الحادية عشرة من قانون أخلاقيات المهنة الطبية، تهدف أساسا إلى حماية الحياة الخاصـة والأسرار التي لا يكون من المرغوب فيه إذاعتها للغير، وبالتالي فإنها موضـوعة من أجل مصلحة المريض وهو ما يؤدي إلى أن المريض له الحق في الاطلاع على حالته الصحية، وله الحق في تقرير ما يفعله بالمعلومات الطبية التي تخصه، وهـذا ما أكده المجلس في حكمه الشهير «Pasquier»،[١٥] وبالتالي فإنه فيما يتعلق بطلبـات التبني يجب التفريق بين مبادئ حماية السرية المهنية الطبية وبين وجوب التسـبيب فيجب إذا الانطلاق من الأفكار الآتية:

- لا يمكن الاحتجاج بالسرية المهنية الطبية في مواجهة المعنيين بالمعلومـات الطبية.
- يجب تجنب إشهار معلومات مشمولة بالسرية، ويجب أن نتوخى الحذر فـي مضمون المعلومات الطبية وتحديد الشخص الذي يستقبلها.

---

(14) C.E. – 22 Janvier 1982 – D. 1982 – Juris –Concl – p. 291.

(15) C.E. – 12 Novembre 1969 – “Pasquier” – Rec. 1969 – p. 495.

- إن حظر الإشهار يمكن تفاديه وتقليل مخاطره فلا يكون مــن خــلال عــدم تسبيب القرار، وإنما يكون عن طريق التسبيب بالإحالة إلى التقارير الطبيــة التي لا تلتزم الإدارة بإعلانها إلى ذي الشأن، ولكن فقط إحالته إليها إذا طلب الاطلاع.
- إذا كان من الأفضل عدم تسليم تقارير طبية فيجب تسبيب القــرار بطريقــة تجعل ذي الشأن لديه فكرة ولو محددة بما فيه الكفاية عن الأســباب الطبيــة التي ظهرت للإدارة وتستند إليها في رفض قبول طلب التبني المقــدم منــه، سواء تعلق الأمر بمسائل ذات طابع نفسي أو جسماني دون أن تكون الإدارة ملتزمة بإعطاء تفصيلات عن هذه الأمور.

إن هذا الحل له فوائد كثيرة ومساوئ قليلة:

الفائدة الأولى: حيث يسمح لذي الشأن أن يكون لديهم دراية مباشــرة بأســباب الرفض الموجهة إليهم دون الحاجة إلى الإحالة إلــى طبيــب وســيط لنقــل هــذه المعلومات إليه – وهو الحل الذي أتى به قانون ٦ كانون الثاني ١٩٧٨ – لأنه قــد يصعب عليه الوصول لهذا الطبيب، ثم إن هذا الطبيب الوسيط يعتبر من الغير الذين قد يحتاج ذو الشأن عدم نشر أو إذاعة أسراره أمامهم أو توسيع عــدد الــذين تــم إطلاعهم على هذه الأسرار.

الفائدة الثانية: إذا كانت مواعيد الطعن تبدأ منذ إعلان القــرار لــذي الشــأن، وبالتالي فإن القرار الذي يتضمن رفض طلب التبني يجب ألا يتوقف العلم بأســبابه على الإحالة إلى طبيب وسيط؛ لأن ذلك قد يؤدي إلى فوات مواعيد الطعن.

وأخيراً يثبت لنا من هذا الحكم أنه لا يوجد ثمة عائق حقيقي أمام تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي غير أن هناك حالات استثنائية، ويجب أن تقدر فيها الضرورة بقدرها بحيث لا يتوسع فيها، وهو ما جعل السيد مفوض الحكومة يقرر « أن المقابلات التي تمت مع الطبيب النفسي السيد (NOEL) كأحد إجراءات الفحص الطبي لطلب التبني والتي ظهر من خلالها أن لدى كل من السيد (M.Mondange) وحرمه مشاكل نفسية تمثل أمراضاً خطيرة تحول دون قبول طلب التبني المقدم منهما، ومن الصعوبة قبول القول إن تقرير السيد (NOEL) بما تضمنه من حقائق طبية كان مفاجأة لذي الشأن عقب الاطلاع عليه فيما بعد؛ لأن هذه المعلومات تتعلق بذي الشأن ومفترض علمه بها من قبل، مما يبرر ما اتبعته الإدارة في تسبيبها من الإيجاز والاكتفاء ببعض التلميحات كقولها (إن المدعيين كانت لهما مقابلات مع طبيب نفسي)، وهو أيضا ما يغني الإدارة عن اللجوء إلى طبيب وسيط لإعلان ذي الشأن بأسباب القرار.......، ولكل ما تقدم نرى إلغاء الحكم الصادر من المحكمة الإدارية المطعون فيه؛ لأنه لم يفحص دفوع الإدارة التي تركزت على تبرير منهجها في التسبيب الوارد بالقرار نزولاً على اعتبارات السرية التي يحميها القانون».

ولئن كان هذا هو وضع الاستثناء من التسبيب الوجوبي نتيجة لسيادة مفهوم السرية الإدارية في النظام القانوني الفرنسي، فإنه لابد لنا لكي تتكامل الرؤية أمامنا من الاطلاع على هذا الموضوع في النظام القانوني المصري، حيث نلاحظ أن هذا النظام مازال يتمسك بمبدأ « لا تسبيب إلا بنص »[١٦] ويتضح ذلك من خلال ما

(١٦) ومن أمثلة النصوص القانونية في مصر التي نصت على التسبيب ما أوضحته المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ من ضرورة تسبيب القرار

اطرد عليه مجلس الدولة المصري في أحكامه حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن: «الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه، إلا إذا نص القانون على وجوب التسبيب».(١٧)

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها حيث قضت بأنه: «إذا كان الأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها، ما لم يلزمها المشرع بذلك، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها طواعية في حين لم تكن ملزمة بذلك، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها طالما أنها طرحت على المحكمة، وأصبحت بذلك عنصراً من عناصر الدعوى، الثابتة بالأوراق».(١٨)

وكذلك قضت أيضاً بأنه: « من المسلمات أن الجهة الإدارية غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها ولكنها إن أقامت قرارها على أسباب معينة فإن القضاء في سبيل إعمال رقابته على هذه القرارات أن يمحص هذه الأسباب ليبين ما إذا كانت تتفق

الصادر برفض التظلم, وكذلك المادة /٤٥/ من القانون رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلي حيث أوجبت تسبيب قرار حل المجلس الشعبي للمحافظة أو غيرها من وحدات الحكم المحلي. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها رقم /١٦/١٧٠ ق – تاريخ /١٩٦٥/٥/١١ مجموعة ٥سنوات ص ٥٤٧. حيث قررت أن « عدم تسبيب القرار الإداري حيث يوجب القانون ذلك يعتبر عيباً شكلياً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار », وبنفس المعنى أيضاً انظر حكمها رقم /٦/٩٥٩ق – تاريخ /١٩٥٣/٦/٢٥ – مجموعة ٧ سنوات – ص ٧٩٩.

(١٧) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – جلسة /١٩٦٨/٤/٢٤ – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات – ص ٣٠٤.

(١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – طعن رقم /٣٩٤٥/ لسنة ٣٧ ق – جلسة /٢٩/ ١٩٩٤/١ – المشار إليه في كتاب د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة – دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب و الشروط) – الطبعة الأولى – مصر لم يذكر دار النشر – ٢٠٠٤م – ص ٢١٩.

وحكم القانون أم أنها تخالفه ».[١٩]

وقد استند النظام القانوني المصري في تبنيه لهذا الاتجاه إلى عدد من الحجج منها سيادة السرية الإدارية وقد تعزز ذلك بما قررته المادة /٣٣٩ مكرر/ من تقنين العقوبات المصري من حماية جنائية للسرية الإدارية، وبالتالي فإن السرية الإدارية قد شكلت عائقاً منيعاً أمام التطور نحو تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي في النظام القانوني المصري، الذي تمسك بما انتهى إليه النظام القانوني الفرنسي من حماية السرية الإدارية في القوانين المتتالية التي قرر فيها هذا الأخير حق الأفراد في الاطلاع على الملفات الإدارية.[٢٠]

ونحن نرى أنه بالرغم من سلامة منطق الحجة المتعلقة بعدم التسبيب الوجوبي نتيجة لسيادة مفهوم السرية الإدارية باعتبارها تهدف إلى الحفاظ على مقتضيات أولى بالرعاية، مثل مقتضيات الأمن القومي والسرية المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة ومقتضيات السرية المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، إلا أن الواقع أثبت أن الأضرار المترتبة على السرية تفوق بكثير الفوائد والميزات المرجوة منها، فإذا كانت السرية الإدارية تهدف إلى تفعيل العمل الإداري، إلا أن لها مساوئ لا يمكن التغاضي عنها بالقول إن هناك شفافية سياسية أو وضوحاً على المستوى السياسي أو أن هناك رقابة قضائية تحول دون انحراف السلطة الإدارية، ويمكن إبراز بعض

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – الطعن رقم /١٧٩٠/ ٦ ق – تاريخ ١٩٦٥/٣/٣١م – المشار إليه في كتاب د. حمدي ياسين عكاشه – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا – مصر منشأة المعارف في الإسكندرية – ١٩٨٧م – ص ٥١٤.

(٢٠) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – المرجع السابق – ص ٣٠٥.

هذه المساوئ ومنها: أن مفهوم السرية الإدارية يؤدي إلى عدم المساواة بين الأفراد، أي يعني قصر العلم الكافي والمعرفة على مجموعة معينة من الأفراد دون غيرهم.

كما يؤدي إلى تخلف الإدارة وعدم تطورها حيث إن اكتناف العمل الإداري بالسرية يغل يد الباحثين عن تناول هذه الأعمال بالبحث والدراسة وتقديم الاقتراحات و التوصيات الهادفة إلى تطوير الإدارة.

ويرى الباحث أنه لابد من أن يكون الأصل في القرارات الإدارية هو التسبيب الوجوبي، وليس كما اتجه النظام القانوني المصري الذي جعل القاعدة عدم التسبيب ما لم يلزم القانون الإدارة بخلاف ذلك، كما أنه يجب تضييق نطاق السرية الإدارية بحيث تقتصر على مجالات محددة بالذات وذلك صيانة لحقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة، وحبذا لو انتهج المشرع المصري سبيل نظيره الفرنسي في إصدار قانون ينص على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية.

المطلب الثاني

الاستعجال المطلق L'URGENCE ABSOLUE

أولا: المقصود بحالة الاستعجال المطلق:

يقصد بحالة الاستعجال المطلق، هي الحالة التي تجد فيها الإدارة نفسها ملزمة بالقيام بعمل ما بسرعة، بحيث إن أي تأخير في القيام بهذا العمل يترتب عليه نتائج سيئة تكون الإدارة في غنى عنها ويصعب تداركها، ورغبة من المشرع في ألا يؤدي التسبيب في إعاقة إصدار هذه القرارات نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ على أنه « إذا حال الاستعجال المطلق دون تسبيب القرار فإن هذا القرار يكون مشروعاً حتى لو كان غير مسبب»، ومن

الجدير بالذكر أن مشروع الحكومة لم يكن يتضمن صفة المطلق للاستعجال المبرر لعدم التسبيب، إلا أن البرلمان الفرنسي بفضل فطنة أعضائه استطاع أن يضيف المطلق للاستعجال في محاولة منه لتحديد الحالات التي قد تتحايل فيها الإدارة على شكلية التسبيب الوجوبي، وحتى لا تتخذ الإدارة من فكرة الاستعجال ذريعة تتهرب بها من الالتزام بالتسبيب الوجوبي، وإذا كانت فكرة الاستعجال المطلق ليس لها قائمة من القرارات التي تنطبق عليها فإن الأمر يخضع لتقدير القضاء الإداري لتحديد ما إذا كان القرار المطعون فيه قد اتخذ بصدد حالة استعجال مطلق أم لا،[٢١] ومن أشهر التطبيقات القضائية حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية «Belkacem-Abina»،[٢٢] ذلك الحكم الذي انتهى فيه مجلس الدولة إلى إلغاء حكم المحكمة الإدارية بباريس، والتي أيدت فيه قرار الطرد الذي أصدره وزير الداخلية في مواجهة السيد بلقاسم، واستند حكم المجلس بالإلغاء إلى عدم التزام الإدارة بوجوب تسبيب قرار الطرد على نحو ما جاء به قانون ١١ تموز ١٩٧٩.

وفيما يلي سنتناول بالتحليل ما جاء بتقرير السيد «Oliver – Schremeck» مفوض الحكومة في هذه القضية حيث بدأه بتساؤل مفاده:

هل تدخل إجراءات طرد الأجانب في إطار الاستعجال المطلق المحدد بما جاء في المادة (٢٦) من الإعلان الصادر في ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وهو ما يعني صدور هذه القرارات خالية من التسبيب بالرغم من خضوعها لمبدأ التسبيب

(٢١) د. محمد عبد اللطيف – تسبيب القرارات الإدارية– دار النهضة العربية – ١٩٩٦م – ص ١١٥و١١٦.

(22) C.E. – 13 Janvier 1988 – Rapp. Oliver – Schremeck – req. n. 65856- A.J.D.A. 1988 – III – p. 225.

الوجوبي تنفيذاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وهي التي تتناول كيفية التسبيب في حالات الاستعجال المطلق؟

والإجابة بالنفي تقتضي إعادة فحص الأوراق من جديد للتأكد من سلامة التسبيب على النحو الذي جاءت به المادة الثالثة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩.

السيد بلقاسم وهو جزائري الجنسية حضر إلى فرنسا سنة ١٩٦٣ وأقام بها بطريقة غير شرعية بصفته مأجوراً بعقد سليم حيث كان يعمل في مجال دهانات الحوائط، ثم تزوج بإحدى الرعايا الفرنسيات سنة ١٩٧٨ وأنجب هذا الزواج أربعة أطفال يحملون الجنسية الفرنسية، وفي ٨ آذار ١٩٨٤ وجه إليه قرار طرد اتخذ بتاريخ ٢٩ شباط ١٩٨٤ واستند إلى ظروف استعجال مطلق وفق ما ادعته السلطة الإدارية متخذة القرار، ولقد طعن السيد بلقاسم – والذي كان عليه بموجب هذا القرار مغادرة فرنسا إلى الجزائر – بالإلغاء ضد هذا القرار أمام المحكمة الإدارية بباريس التي أيدت القرار السابق فاستأنف حكمها أمام مجلس الدولة.

ويرى مفوض الحكومة وجوب إلغاء الحكم المطعون فيه وذلك استنادا إلى أن دفوع الحكومة على لسان وزير داخليتها في تبرير القرار السابق، لم تفحصها المحكمة جيداً ولم تواجهها بدفوع السيد بلقاسم، فهي لم تقم بإخطار السيد بلقاسم بدفوع وزير الداخلية إلا بتاريخ ٢٣ تشرين الثاني ١٩٨٤ أي بعد تاريخ الجلسة التي كانت مقررة سلفاً في ٢١ تشرين الثاني ١٩٨٤، وبالتالي لم يتمكن السيد بلقاسم من دراسة هذه الدفوع وتقديم مذكرة دفاعه بناء على هذه الدراسة، وهو ما يخالف نص المادة (R-١١٥) من قانون المحاكم الإدارية والتي تقرر وجوب إعلان

الخصم في الدعوى بمذكرات ودفوع الطرف الآخر التي يقــدمها للمحكمـــة قبــل الجلسة بوقت كاف بطريقة لا تعرقل مواعيد الجلسات.

وهكذا يثار تساؤل هنا حول مدى تطبيق نص المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وما جاء بقانون ٢٩ تشرين الأول ١٩٨١ والذي ترجم هذه المـــادة حيث جاء فيها أنه « في حالة الاستعجال المطلق ومخالفــة للمــواد /٢٣/، /٢٤/، (٢٥) لذا فإن قرار الطرد عندما يشكل ضرورة ملحة لأمن الدولة أو لحماية النظام العام فإنه ربما يكون حاداً»، ويشير السيد مفوض الحكومة إلى أن القضاء يمـــارس رقابة تامة على شروط ومحتوى قرار الطرد خاصة في حالات الاستعجال المطلق بل إن مدى توافر هذه الحالة يخضع أيضا للرقابة الكاملة للقضاء، وكما أشار السيد «Bruno-Genevois» في تقريره الشهير في دعــوى (Mersad) إلـــى أن الشـــروط الموضوعية المتعلقة بالمصلحة العليا تبرر مخالفة ما جاء بالمادة (٢٥) من إعـــلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، والتي تعد الحالات التي يمتنع فيها الطرد لأسباب إنسانية أو عائلية وهي حالات تنطبق منها ثلاث حالات على السيد بلقاسم، فهو متزوج من فرنسية، ولديه العديد من الأطفال الفرنسيين، ويقيم بفرنسا منذ أكثر من ١٥ ســـنة، أما عن إجراءات المواجهة المنصوص عليها في المادة /٢٤/ من الإعـــلان فـــإن ظرف الاستعجال المطلق يبرر عدم الالتزام بها.

وبالرجوع لموضوع الدعوى نجد أن السيد بلقاسم يدفع بأن ما ادعاه السيد وزير الداخلية هو مجرد أقوال مرسلة تخلو من الأساس الســـليم والأدلـــة الحقيقيـــة، وأن عناصر الملف لا تنبئ عن وجود حالة استعجال مطلق وذلك على النحو التالي:

● **الدفع الأول:** وهو حسب رأي السيد مفوض الحكومة لا يمكن الأخذ به فلقد تضمن أنه« حسب بعض المعلومات المتوافرة هناك مجموعة من أربعة أو خمسة أفراد من أصل مغربي أغلبيتهم كانوا يقومون بأنشطة من أجل إنشاء رابطة تحررية، وظلت هذه الجهود متواصلة لعدة أشهر وكانوا يهدفون من وراء هذا إلى قلب أنظمة الحكم في بلادهم وذلك عن طريق اتباع وانتهاج ما جاء بمؤلف رئيس الجمهورية العربية الليبية الاشتراكية المتحدة (الكتاب الأخضر)».

وبتحليل هذا الدفع نستنتج أنه مجرد أقوال مرسلة خلت من أدلة حقيقية كما ادعى الطاعن، إذ كيف يمكن لحرفي بسيط في مجال دهانات الحوائط ومجموعة من أربعة أو خمسة أشخاص من أصدقائه أن يقودوا حركة منتظمة ضد أنظمة حكم مستقرة في بلادها، وحتى على افتراض صدق ادعاء الإدارة كيف تمثل تصرفات السيد بلقاسم ورفاقه خطراً على النظام العام الفرنسي، ثم إن في قرار الطرد الصادر ضده المبني على مجرد اعتناق لأفكار سياسية ما يخالف مبدأ الحرية السياسية.

● **الدفع الثاني:** وهو «استناد الإدارة إلى ظرف الاستعجال المطلق لتبرير عدم التسبيب»، ويرى مفوض الحكومة أنه دفع مقبول، فحسب ما جاء بمذكرات السيد وزير الداخلية أنه في كانون الأول ١٩٨٣ كان السيد بلقاسم بصحبته كل من أبو ياسر، وتيسير محمد وإلياس نبيل، يبحثون عن متفجرات لحساب إرهابيين إيرانيين في النهاية اشتركوا في التخطيط مع هؤلاء لتدبير محاولة اغتيال للمغني «Rikazarai»، وهذه الوقائع وبافتراض صحتها تعتبر ذات طبيعة تبرر توافر حالة الاستعجال المطلق حتى وإن مر شهران بين واقعة البحث عن متفجرات وبين

القرار المطعون فيه (الطرد) ذلك أن هذه المدة وإن ادعى بلقاسم أنها كانت كافيـــة للإدارة لتواجهه بما لديها من معلومات فإن قي نعـــي الإدارة بأنهـــا كانـــت تقـــوم بالمراقبات السرية على هذه المجموعة ما يبرر كتمانها عن أي معلومـــات للســـيد بلقاسم ورفاقه.

إذا تم التسليم بأن شروط المشروعية الداخلية للقرار كانت متوافرة فيجـــب إذاً فحص الطعن بعدم المشروعية الخارجية للقرار استناداً لعدم كفاية التســـبيب. أولاً تحديد ما إذا كان القرار قد اتخذ في ظروف استعجال مطلق والتي حددت بموجـــب المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ يكون سليماً لأنه لا حجة للقول بعدم المشروعية الشكلية بموجب المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وعلى هـــذا فإن تسبيب القرار الصادر في إحدى حالات الاستعجال المطلق على النحو الـــوارد بالمادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ والاستثناء الوارد في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩ يؤدي إلى إعفاء الإدارة من شكلية التسبيب الوجـــوبي لقرارات الطرد التي تتخذ في حالات الاستعجال المطلق، وبالتالي لا تلتـــزم الإدارة بإجراءات المواجهة المسبقة مع ذي الشأن.

وثانياً بيان الفرق بين مفهوم الاستعجال المطلق الذي جاء بالمـــادة (٢٦) مـــن إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وبين ما جاء في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، ويمكن طرح السؤال بصيغة أخرى وهي هل يمكن القول إن الحالة التـــي تكون بموجب المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ حالة استعجال مطلق لا يمكن تكييفها كذلك بالرجوع إلى المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي أولا تحديد مفهوم الاستعجال المطلق، وبالرجوع إلى ما جاء بالإعلان الصادر في ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ فإن فكرة الاستعجال المطلق هي فكرة قانونية تسمح للإدارة ببعض المخالفات القانونية نظراً للظروف التي تواجهها وتحتاج إلى سرعة في اتخاذ القرار الإداري، وكما يقول السيد «Rivero»[٢٣] بأنها فكرة قانونية تهدف إلى توسيع نطاق المشروعية، ويضيف السيد «Golbol»،[٢٤] في مقاله الذي كتبه تحت عنوان «استثناء حالة الاستعجال المطلق في القانون الإداري» حيث جاء فيه «لا توجد حدود واضحة وفاصلة بين ما يعتبر من الاستعجال وبين ما يعتبر من الاستعجال المطلق في القضاء الإداري الفرنسي».

ومن كل ما تقدم فإننا نستنتج أن الشروط المحددة لحالة الاستعجال المطلق التي أشارت إليها المادة (٢٦) من الإعلان تختلف عن تلك الواجب توافرها في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وهو ما يتضح من خلال التطبيقات القضائية العديدة والتي جاءت بصدد موضوعات رفض تجديد تصريح الإقامة،[٢٥] ووقف اعتماد منتج تجاري.[٢٦]

لقبول عيب التسبيب أو لعدم تأثيره على مشروعية قرار طرد أجنبي لصدوره في حالة استعجال مطلق يجب توافر ثلاثة شروط:

(23) Rivero – “Le juge administrative ; un juge qui gouverne”- D. 1951 – p.21.

(24) Golbol – “L' exception d'urgence en dtoit administrative” – D. 1952 – p. 39.

(25) C.E. – 30 Juin 1982 – “Malley” – Rec.- Tables – p. 504.

(26) C.E. 7 Juin 1985 – Ste Acoposa. Leb – p. 177.

أولاً: التحقق من توافر صفة «المطلق» لحالة الاستعجال التي تـدعيها الإدارة، فالاستعجال لا يرتب نتائجه القانونية إلا إذا كان مطلقاً وهو ما يعني أن الإدارة لن تستطيع أن تنحرف بسلطتها نحو التذرع بالاستعجال إلا في حالات محددة.

ثانياً: أنه بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية لقانون ١١ تموز ١٩٧٩ نجـد أن المشرع اتجه إلى أبعد مما ورد بمشروع القانون أو ما أشارت إليه المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، فيما يتعلق بتحديد مفهوم الاستعجال المطلق خاصة في حالات طرد الأجنبي فمصطلح الاستعجال المطلق تم اقتراحه بواسطة مجلـس الشيوخ أثناء مناقشة مشروع الحكومة، وهكذا جاءت الصياغة النهائية للفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون أن الإدارة التي تواجه ظـرف الاسـتعجال المطلـق وتحتاج لمواجهته اتخاذ قرار سريع فإنها تترخص فـي إهمـال شـكلية التسـبيب الوجوبي على أن تلتزم بتمكين ذي الشأن – في وقت لاحق- من الاطـلاع علـى أسباب القرارات التي اتخذت بصدد حالة الاستعجال المطلق خلال مدة شـهر مـن طلب ذي الشأن.

ثالثاً: يجب أن تضع الإدارة نفسها في أفضل وضع يمكنها من حسن تقدير مدى توافر حالة الاستعجال المطلق، ذلك أن حالة الاستعجال المطلق تضع الإدارة فـي موقف معقد فالإدارة وهي بصدد إحدى حالات الاستعجال المطلـق تقـوم بـأدوار كثيرة، فهي مطالبة بتقدير الحالة التي تواجهها ثم مطالبة بسرعة مواجهتها بقرارات حاسمة كما يجب عليها في كل ذلك أن تضع في اعتبارها المنازعات القانونية التي تثيرها هذه القرارات، كل هذا يفرض على الإدارة ضرورة اتباع معايير وقواعـد واضحة ومحددة.

وهكذا ينتهي السيد مفوض الحكومة إلى عدم اشتراط الالتزام بالتسبيب الوجوبي في حالات الاستعجال المطلق حتى في مجال إبعاد الأجانب، ونستطيع في سبيل تأييد موقف المشرع الاستدلال بما ذهب إليه السيد «Marc-Masson»، وهو عضو برلماني أثناء مناقشة مشروع القانون حيث قرر «أنه يمكن استخلاص بعض الفوائد من استثناء حالات الاستعجال المطلق من الالتزام بالتسبيب الوجوبي، ذلك أن الإدارة لا يكون أمامها الوقت الكافي لكي تفصح عن الأسباب التي دعتها لاتخاذ القرارات في هذا الوقت الضيق»، ومما هو جدير بالذكر أن المشرع الفرنسي لم يعتمد جميع حالات الاستعجال، وإنما اكتفى فقط بحالات الاستعجال المطلق فهي وحدها التي يتغاضى فيها عن الالتزام بالتسبيب الوجوبي وهو ما أكدته الأحكام العديدة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ومنها مثلاً حكم «M.Malley»،(٢٧) والذي قرر فيه المجلس « إنه لا يوجد مجال لاستبعاد الالتزام بالتسبيب الوجوبي لغياب ملامح الاستعجال المطلق عن الظروف والأحداث التي واجهتها الإدارة في هذا القرار»، وبالتالي لا يوجد مجال أو حجة لاستبعاد التسبيب لذا فإنه يعد تطبيقا قضائيا واضح الدلالة على تدقيق الرقابة القضائية، وهناك العديد والعديد من الأمثلة في مجال إبعاد الأجانب التي ادعت فيها الإدارة وجود حالة من حالات الاستعجال المطلق ورفض القضاء الإداري اعتماد حجتها، ونجد في الوقت نفسه العديد من التطبيقات القضائية التي قبل فيها المجلس استثناء الالتزام بالتسبيب الوجوبي لتوافر ظرف الاستعجال المطلق، وبالرجوع إلى موضوع الدعوى نجد أن حالة السيد «بلقاسم آبينا» تحتل مرتبة متوسطة بين الحالات السابق عرضها – فهي لا تعتبر

(27) C.E. – 30 Juin 1982 – “Malley” – R.D.P. 1983 – p. 516.

من الاستعجال المطلق ولا من الاستعجال العادي- ولكن في غياب التبرير الوزاري فإننا لا نرى مبرراً حقيقياً لاستبعاد تسبيب القرار الصادر في ٢٩ شباط ١٩٨٤.

وهكذا استنتج السيد مفوض الحكومة أن الإدارة لم يستحل عليها تسبيب قرار الطرد الموجه إلى السيد «بلقاسم» وقت إصداره، وانتهى إلى اقتراح الحكم بإلغاء حكم المحكمة الإدارية بباريس الصادر في ٥ كانون الأول ١٩٨٤ والقرار الوزاري الصادر عن وزير الداخلية والمصدق عليه في ٢٩ شباط ١٩٨٤ والموجه إلى السيد بلقاسم آبينا والمتضمن طرده خارج الأراضي الفرنسية.

ثانيا: آثار الاستعجال:

يؤدي الاستعجال المطلق الى إعفاء الإدارة من تسبيب القرار ذاته وقد أثير التساؤل أثناء مناقشة بنود القانون عن مشروعية هذا الاستثناء الذي يمثل اعتداء على مبدأ التسبيب الوجوبي وهل يمكن تجنبه، فقد تساءل مقرر اللجنة التشريعية أمام الجمعية الوطنية هل الحالات التي لا تستطيع الإدارة فيها تسبيب القرار ولو بإيجاز كثيرة فعلاً؟ وأضاف إن فائدة الالتزام بالتسبيب في مثل هذه الحالات هي أنه يسمح للإدارة أن تتحقق من توافر صفة الاستعجال المطلق للظروف التي تحيط بالقرار الذي تزمع اتخاذه، وأن تتحقق أيضا من ضرورة إصداره دون تأخير، لهذا اقترح أحد النواب أن يعدل النص بحيث يقرر أنه في حالة الاستعجال فإن التسبيب يمكن أن يكون موجزاً، غير أن اللجنة التشريعية بالجمعية الوطنية لم توافق على هذا التعديل بالرغم من جانبه الإيجابي وذلك خشية أن يشجع الإدارة على تعميم هذا النوع من التسبيب الموجز، خلاصة القول أن الإعفاء من الإفصاح عن الأسباب حسب نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون هو إعفاء مؤقت، حيث يجب

على مصدر القرار تمكين ذي الشأن من الاطلاع على أسباب القرار خلال شهر من تاريخ طلبه، لذلك وبعبارة أخرى فإن الاستعجال المطلق يمنح مصدر القرار مهلة إضافية للإعلان عن الأسباب لكنه لا يعفيه من الإفصاح عنها بصفة مطلقة، وقد حرص منشور رئيس مجلس الوزراء الصادر في ٣١ آب سنة ١٩٧٩ على إبراز هذا المعنى، فالاستعجال المطلق من شأنه فقط إعفاء الإدارة من التسبيب الشكلي للقرار إلا أنه لا يعفي الإدارة من ضرورة الاستناد إلى أسباب صحيحة لقرارها تلك الأسباب التي وإن برر ظرف الاستعجال المطلق عدم ذكرها في صلب القرار إلا أنه لا يعفي الإدارة بعد ذلك من وجوب إعلان ذي الشأن بها خلال شهر من طلبه، وهذا يعني أن التسبيب هنا ليس معاصراً للقرار وإنما لاحق عليه.

ثالثاً: جزاء عدم إبلاغ ذي الشأن بأسباب القرار الصادر في ظروف الاستعجال المطلق:

● **موقف القانون:** لقد جاء القانون خالياً من الإجابة على التساؤل السابق، ويرجع ذلك إلى رفض الحكومة اقتراحاً بتقرير عدم مشروعية القرار في هذه الحالة، واستندت في رفضها لهذا الاقتراح إلى أن القرار عندما صدر في حالة الاستعجال المطلق كان مشروعاً ولا يمكن القول إنه أصبح غير مشروع في وقت لاحق، وأن مثل هذا الاقتراح يمثل سابقة لا نظير لها في القانون الإداري تجعل المشروعية الشكلية للقرار متوقفة على ظروف لاحقة عليه.

● **موقف الفقه:** انتقد الفقه الفرنسي هذا الموقف السلبي من القانون، وثار الجدل حول إجابة التساؤل السابق والذي تفرع عنه العديد من التساؤلات، فماذا يفعل صاحب الشأن إذا لم يخطر بأسباب القرار بينما القرار نفسه لا يكون غير مشروع لتأخير الإدارة هذا الإخطار؟ ولم يكن الفقه وحده ينتقد موقف المشرع

السابق بل إننا نجد الحكومة الفرنسية نفسها اعترفت على لسان وزير العدل أمـــام الجمعية الوطنية بقوله: «إن الإجراءات التي قررها القانون في هذا الشأن ليست إلا حرثاً في البحر»،(٢٨) ولقد نظر جانب آخر من الفقـــه(٢٩) للموضـــوع بشـــيء مـــن التفاؤل، إذ رأى هذا الفقه أنه يمكن الوصول إلى نتيجة مؤداهـــا عـــدم مشـــروعية القرار ابتداء وذلك باتباع أسلوب آخر للتحليل، فالقرار يجب أن يستند دائما لحظـــة صدوره لأسباب صحيحة، وإذا كان المشرع قد افترض قرينة الســـلامة للقـــرارات الإدارية فإنه في حال عدم إجابة الإدارة لطلب ذي الشأن وتمكينه من الاطلاع على أسباب القرار الصادر في ظل ظرف الاستعجال المطلق فإن قرينة الســـلامة هنـــا تنتفي وهو ما يعني سحباً ضمنياً للقرار، وبالرغم من إيجابية هذا التحليل إلا أنه لا ينأى عن النقد من ناحيتين:

أ- أنه حين يقرر عدم مشروعية القرار بأثر رجعي فإن عـــدم المشـــروعية لا يرجع إلى عدم التسبيب أي لعدم إعلان صاحب الشأن بالأسباب وهو الأمر الذي يتعلق بالمشروعية الخارجية، وإنما يقرر عدم المشروعية انطلاقاً من افتراض عدم وجود أسباب أو عدم سلامتها، وهو أمر يتعلق بالمشـــروعية الداخلية.

ب- إن هذا التحليل السابق عرضه لا يضيف جديداً في نطاق النزاع القضائي؛ لأن عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها يســـمح للقاضـــي باســـتخدام سلطاته في التحقيق وتوجيه إلزام قضائي للإدارة بالإفصاح عن الأســـباب،

(28) J.O. – Deb. – Ass. Nat. – 26 Avril 1979 – p. 3062.

(29) Sur (S.) – “Motivation ou non Motivation des actes administratif” – A.J.D.A. 1979 – p 5.

فإن هي امتنعت جاز للقاضي اعتبار أن القرار قد صدر مفتقداً لركن السبب مما يوجب إلغاءه وبأثر رجعي وهي النتيجة نفسها التي وصل إليها هذا الرأي.

ولم يكن القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ يتضمن ميعاداً للطعن على قرار الإدارة في حالة عدم الإعلان عن الأسباب بعد انقضاء مدة الشهر، وبالتالي كان الميعاد مفتوحاً، غير أن قانون ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٦ قد فرض ميعاداً واحداً للطعن في القرارات التي تصدر في حالتي الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية.(٣٠)

وكما ذكرنا فيما يتعلق بالاستثناء من التسبيب الوجوبي بسبب السرية فيما يخص النظام القانوني المصري، فإننا نؤكد بخصوص هذا الاستثناء أيضاً أي (الاستعجال المطلق)، أن النظام القانوني المصري كما أشرنا سابقاً يتبنى من حيث المبدأ قاعدة عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية، ويورد على ذلك استثناءات يجب أن ترد ضمن نصوص قانونية، بخلاف النظام القانوني الفرنسي الذي نص في القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ على مبدأ التسبيب الوجوبي، واستثنى منه الحالات التي هي موضع البحث، ولذلك فإننا لا نجد في النظام القانوني المصري ما يتعلق بالإعفاء من التسبيب الوجوبي بسبب الاستعجال المطلق؛ ذلك لأن مبدأ التسبيب الوجوبي أصلاً هو الاستثناء وليس القاعدة.

(٣٠) د. محمد عبد اللطيف – تسبيب القرارات الإدارية – المرجع السابق – ص ١١٧.

المطلب الثالث

القرارات الضمنية LES DECISIONS IMLICITS

أولاً: التسبيب والقرار الضمني:

اعتبر المشرع الفرنسي سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر تالية على الطلب المقدم من ذي الشأن بمثابة قرار برفض هذا الطلب، وترجع فكرة القرار الضمني إلى مبدأ قديم ورد بالإعلان الصادر في ١١ تموز ١٩٤٥ والمتعلق بمجلس الدولة، وكذلك المرسوم الصادر في ١١ كانون الثاني ١٩٦٥والمتعلق بمواعيد الطعن في المواد الإدارية ولقد كانت فكرة القرار الضمني هي أحد العراقيل التي وضعت أمام تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي، حيث يثور التساؤل هل من المحتمل اشتراط شكل معين لهذا السكوت الإداري أو الصمت الإداري حتى يعترف له بصفة القرار الضمني؟! خاصة أن فكرة القرار الضمني نشأت في فترة لم تكن تطبيقات تسبيب القرار الإداري كثيرة بعد، يجيب مفوض الحكومة السيد (Lasry) على التساؤل السابق قائلاً:«إذا تعلق الأمر بقرار ضمني بالرفض فإن ذلك لا يعني سوى مجرد التخيل أو الافتراض، إنه مجرد حيلة قانونية، إذ كيف يمكن فرض قواعد خاصة بالشكل أو الإجراءات على من يصدر القرار الضمني، وكيف يمكن الطعن في هذا القرار استناداً إلى مخالفة هذه القواعد، إن الصفة المجازية للقرار الضمني تستبعد اتباع أي إجراءات أو احترام أي شكل»،[٣١]ومن الواضح أن الانسياق مع منطق

(٣١) وهو ما يتضح أيضا من موقف القضاء الإداري المصري و الكويتي حيث استقر كل منهما إلى أن هناك بعض القواعد الشكلية الخاصة بالقرار الإداري لا تلتزم بها الإدارة في حالة القرار الإداري السلبي وذلك بسبب طبيعته, ومن هذا وعلى وجه الخصوص الالتزام بتسبيب القرار الإداري, بل لقد انتهى الاتجاه الراجح لدى القضاء الإداري المصري والكويتي على أن القرار الإداري السلبي غير مسبب بحكم طبيعته.........، للمزيد انظر د. محمد فتوح عثمان – مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية – بحث منشور في مجلة

الرأي السابق يؤدي بنا إلى مفارقة صارخة فإذا صدر قرار صريح يفيد الــرفض فإنه يجوز النعي عليه بعدم التسبيب إذا كانت الإدارة ملزمة بهذه الشكلية، أما فــي حالة القرار الضمني فإنه لا يجوز للمدعي التمسك بعدم المشروعية الناشئة عن عدم التسبيب، وذلك يؤدي دون أدنى شك إلى فتح البــاب علــى مصــراعيه للهــروب الإداري من تسبيب القرارات، وذلك بالتخفي وراء فكرة القرار الضــمني كبــديل للقرار الصريح الواجب التسبيب،(٣٢) لذا فإن مجلس الدولة الفرنسي رفض الأخــذ بمنطق الرأي السابق لمفوض الحكومة، بل وعمل على تقريــب النظــام القــانوني للقرار الضمني من القرار الصريح فقرر إلغاء القرار الضمني فــي حالــة عــدم الحصول على رأي سابق من الأقسام الإدارية لمجلس الدولة في الحالات التي يكون فيها أخذ الرأي وجوبياً.(٣٣)

ثانياً: موقف مجلس الدولة الفرنسي من فكرة تسبيب القرار الضمني قبل سنة ١٩٧٩:

أ- استبعاد المجلس لفكرة القرار الضمني في حالة اشتراط المشرع التسبيب:

يقرر مجلس الدولة الفرنسي صراحة في أحد أحكامه أنه فــي حالــة اشــتراط

العلوم الإدارية – التي تصدر عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية – العدد الأول – سنة ١٩٩٤.

(32) Pour M. Sur – la logique de la motivation obligatoire implique la suppression des decisions impliquâtes ; «il parait illogique d'exiger la motivation d'un cote, de se contenter du silence, de l'autre….tout acte adminiatratif doit avoir des motifs, compris une décision implicite, et ces motifs doivent être contemporains de l'acte, à tout le moins ne doivent pas être postérieur. Le cas échéant, le guge pourra en demander la pvoduction et leur inexistence serait une cause de nullité de l'acte. Donc, si l'acte n'existe pas formellement, l'absence de motif du silence équivaut a un refus de l'administration illégal. Dans ces conditions, exiger une décision explicite et motivée n'alourdirait pas considérablement la tache de l'administration» - Serge Sur – article préci. – p. 354.

(33) Concl. Sur C.E. – 12 Octobre 1956 – "Baillet" – md. 1956 – p.664.

المشرع للتسبيب تصبح فكرة القرار الضمني غير واردة أي أن القــرار الضـــمني يصبح غير مشروع.(٣٤)

وبالمعنى ذاته تقرر إحدى المحاكم الإدارية أنه إذا كانت هذه النصوص لا تمنع صدور قرار ضمني بالرفض ينشأ عن سكوت الإدارة على الطلب بالترخيص،(٣٥) فإنها تستبعد مشروعية هذه القرارات التي تكون بالضرورة غير مسببة،(٣٦) وعــدم المشروعية هنا يشمل القرارات الضمنية التي تتضمن الموافقة والرفض.(٣٧)

ب- موقف المجلس من حالة اشتراط المشرع التسبيب وتقريره إمكانية اللجوء للقرار الضمني في الوقت نفسه.

ولتوضيح هذه الحالة نضرب مثالاً لها في نص المـــادة ١/٨٨ مــن التقنيــين الزراعي الفرنسي، وتنص هذه المادة على أن «يفصل المحافظ في الطلب المقــدم بقرار مسبب، والسكوت خلال فترة شهرين يعادل قبولاً للطلب»، ومن الواضح أن هذه المادة تنص على تسبيب القرار الصريح أياً كان مضمونه سواء بـــالرفض أو الموافقة، لكنها لا تنص على القرار الضمني إلا في حالة واحدة هي الموافقة علـــى التصريح بالجمع في الاستغلال الزراعي، ويرى الأستاذ «Waline» أن « المشـــرع

(34) C.E. – 16 Février 1948 – "Dame Veve Zuylen" – S. 1948 –p. 59 – Conclusion Letourneur – V. (R.) Hositopréci. – p. 239; C.E. – 17 Novembre 1976 – Société pour le développement de L'hospitalisation – Rec. – p.486.

(35) C.E. – 7 Novembre 1975 – "Mme Laglaine" – Rec – p. 549.

(36) T.A. de grenoble – 19 Juin 1963 – "socite d' action Mutualiste interprofessionnelle de Rouans et de Bourg de Peage" – Rec. –p. 730 – C.E. – sens C.E. 16 Novembre 1984 – "Dieudonne – Rec. p. 372.

(37) C.E. – 5 Février 1971 – "Siste" – Rec. – p. 104.

وقع هنا في تناقض صارخ، بل إن النص يفتقد للإتقان في التشريع، ويبدو أنـــه لا الحكومة ولا البرلمان أدركا عدم التوافــق بــين مــا تــم الموافقــة عليــه مــن النصوص»،(٣٨) ويقف مجلس الدولة في هذه الحالة حائراً، ولا يجد أمامــه ســوى التمسك بفكرة القرار الضمني في هذه الحالة، فيقرر أنه إذا لجأت الإدارة إلى فكرة القرار الضمني فإنه لا يجوز التمسك بعدم المشروعية الناتجة عن عدم التســبيب، وبالتالي لا يجوز للمدعي أن يطعن في القرار الضمني بالموافقة على الجمــع فــي الاستغلال الزراعي استناداً إلى عدم تسبيبه، فالقرار الضمني بالموافقة لا يمكن أن يكون مسبباً، وهنا يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي لم يضحِ بأحد النصين في سبيل الآخر بل عمل على التوفيق بينهما، وقرر مجالاً خاصاً لكل منهما فالتسبيب وفقــاً للمادة ١/٨٨ من التقنيين الزراعي لا ينطبق إلا على القرارات الصــريحة ســواء جاءت بالموافقة أو بالرفض، أما إذا لجأت الإدارة إلى فكرة القرار الضــمني فــلا يجوز التمسك بعدم التسبيب كأساس للطعن فيه؛ لأن المشرع وقد خول للإدارة حق اللجوء لفكرة القرار الضمني فإنه بذلك يكون قد استبعد الأخذ بالتسبيب فــي هــذه الحالة.

وواضح أن القضاء السابق يفتح الباب على مصراعيه للهروب من مبدأ التسبيب الوجوبي، فيكفي للإدارة أن تلتزم السكوت حتى تنقضي المــدة المقــررة لصــدور القرار الصريح لكي تتهرب من التسبيب، بل إن هذا الاتجاه القضائي يــؤدي إلــى إهدار حقوق أفراد لم يكونوا هم المخاطبين بفحوى القرار الإداري في هذه الحالــة المعروضة، ذلك أن القرار الصادر بالموافقة على الجمع في الاستغلال الزراعــي

(38) (M.) Waline – Note sur C.E. – 30 Juin 1978 – “Lenert” – R.D.P. – 1978 – p. 1725.

والذي تفصل به الإدارة بين مصالح صاحب الأرض الزراعية ومصالح المستأجرين القائمين بشؤون الاستغلال ومصالح المستأجرين الذين يستفيدون فيما بعد بالاستغلال، فإن التسبيب يعد ضمانة هامة لجميع هؤلاء فهم غير مخاطبين بفحوى القرار، بالإضافة إلى ما يمثله من ضمانة لصاحب الأرض الزراعية نفسه وهو المخاطب بفحوى القرار الإداري،[٣٩] وقد اقترح مفوض الحكومة (Morisot) أمام المجلس حلاً جزئيا مؤداه « أن التسبيب يقتصر على القرارات الصريحة إلا أنه يتحول بشأن القرارات الضمنية إلى حق للفرد يخول له مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الإداري قبل رفع النزاع أمام القاضي، ومن ثم يجوز لكل ذي مصلحة في رفع الدعوى أن يطلب من الإدارة قبل انتهاء مدة الطعن القضائي أن تحيطه بأسباب القرار الضمني، وإذا لم تستجب إلى طلبه خلال أربعة أشهر فإن هذا التصريح يعتبر أنه لم يستند إلى أسباب تبرره »، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بهذا الحل الإنشائي وآثر تقرير موقفه السابق (عدم جواز التمسك بعدم التسبيب كأساس للطعن في القرارات الضمنية).[٤٠]

ثالثاً: موقف قانون ١١ تموز ١٩٧٩ من فكرة القرار الضمني:

يقرر المشرع الفرنسي في المادة الخامسة[٤١] من القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ أنه:« في الحالة التي يجب فيها صدور قرار صريح مسبب فإن القرار الضمني لا يعتبر قراراً غير مشروع – لأنه لا يمكن تسبيبه – إذ يستطيع ذوو

(٣٩) د. محمد عبد اللطيف – المرجع السابق – ص ١٢٢.
(٤٠) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد – المرجع السابق – ص ٢٤٠و٢٤١.
(41) René Chapus – “Droit administrative general” – Tome 1 – 14e edition – Paris – 2000 – p. 1117.

الشأن طلب معرفة الأسباب الحقيقية للقرارات الضمنية خلال شهرين من صدورها، وعلى الإدارة أن تستجيب إلى طلب ذي الشأن بتوضيح أسباب القرار خلال الشهر التالي لتقديم الطلب، فإن تأخرت الإدارة أو تقاعست كان لذي الشأن الحق في الطعن القضائي ضد هذه القرارات لعدم مشروعية الأسباب التي تستند إليها»، وهكذا يعلن المشرع الفرنسي مشروعية القرارات الضمنية وفقاً لقانون ١١ تموز سنة ١٩٧٩ وأياً ما كان موقف القضاء المنتقد لهذا الموقف فإنه من الجدير بالذكر أن مجلس الشيوخ قدم اقتراحاً أثناء مناقشة بنود هذا القانون يقضي بعدم مشروعية القرار الضمني في الحالات التي يشترط فيها التسبيب وذلك اتفاقاً مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلا أن الحكومة والجمعية الوطنية لم يشاركا المجلس في هذا الرأي إيمانا بالفوائد العملية التي تحققها فكرة القرار الضمني، غير أن المشرع الفرنسي لم يقرر الاستثناء مطلقاً من أي ضمانات لذي الشأن بل قرر له الحق في التقدم بطلب للاطلاع على أسباب القرار الضمني الموجه إليه، وهو ما يعني تحقق الأهداف ذاتها التي يحققها مبدأ التسبيب الوجوبي، بل إننا نلاحظ أن المشرع عمل في هذا القانون من خلال مد المهلة القانونية للطعن على هذه القرارات على توفير الوقت الكافي لذي الشأن للاطلاع على أسباب القرارات الضمنية بل وعلى فحصها جيداً والتفكير العميق قبل اللجوء إلى الطعن القضائي فيها، فيقرر أن لذي الشأن التقدم بالاطلاع خلال مدة شهريين تاليين على صدور القرار الضمني وعلى الإدارة الإسراع في تلبية طلبه خلال الشهر التالي على تقديمه لهذا الطلب، وهكذا يكون أمام ذي الشأن مدة زمنية أكبر مما كان معمولاً به من قبل، حيث كان مقرراً أنه في حالة القرار الضمني بالرفض فإن الإدارة تلتزم بإعلان ذي الشأن بالأسباب – إذا طلب ذلك – خلال شهرين من صدور القرار الضمني بالرفض.

ومن التطبيقات القضائية التي تناولت تسبيب القرارات الضمنية حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Testa) الصادر في ٢٩ آذار ١٩٨٥ والذي قرر فيه أن السكوت لمدة أربعة أشهر تالية على تقديم ذي الشأن لطلب الاطلاع على أسباب القرار الضمني لا ينشأ عنه قرار ضمني جديد بالرفض منفصلاً عن القرار الأول؛ لأن القول بغير ذلك يعني توقع سلسلة من القرارات الضمنية التي لا تنتهي، إن التنظيم التشريعي الذي جاء بقانون ١١ تموز لعام ١٩٧٩ ذهب إلى أن تقاعس الإدارة عن الرد على طلب ذي الشأن خلال المدة التي حددها المشرع يوصم القرار بعدم المشروعية، وهو ما يؤدي إلى القول إن التسبيب الذي تقدمه الإدارة بعد انقضاء مهلة الشهر التي حددها القانون لا يؤدي إلى مشروعية القرار بأثر رجعي.

وحكمه أيضا في قضية (Lachasd) الصادر في ٦ تشرين الثاني ١٩٩٥ والذي قرر فيه المجلس أن طلب تبليغ الأسباب لقرار ضمني لا يوقف أو يقطع مهلة الطعن القضائي، إذا كان القرار الصريح الموازي للقرار الضمني لا يخضع لوجوب التسبيب الذي جاء به قانون ١١ تموز لعام ١٩٧٩.

أما في مصر فإننا نلاحظ أن الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ نصت على أنه:« تعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ».

ومن الواضح أن تلك القرارات لا تعبر الإدارة عنها بصورة صريحة بل يستشف من صمتها مدة معينة اتخاذها قراراً ضمنياً بالرفض، وكما هو واضح أن مثل هذا القرار هو قرار غير معلن، وبالتالي فإن أسبابه أيضا ستكون غير معلنة

(أي لا مجال للحديث عن تسبيبه)، ناهيك عن أن النظام القانوني المصري يأخذ من حيث المبدأ كما ذكرنا سابقاً بقاعدة عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، وبناء على ذلك فإن الاتجاه السائد في مصر هو أن القرارات السلبية غير مسببة بحكم طبيعتها.[٤٢]

(٤٢) د. محمد فتوح عثمان – مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية – مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية – المرجع السابق – ص ١٨٥.

الخاتمــــــة

عرضت فيما سبق الاستثناءات التي قررها المشرع الفرنسي على مبدأ التسبيب الوجوبي المقرر بمقتضى قانون ١١ تموز سنة ١٩٧٩، ونجد أن المشرع الفرنسي لم يقم بتقرير وجوب عدم المشروعية عند تقاعس الإدارة في إعلان من له مصلحة في الاطلاع على أسباب القرار الإداري في حالتي الاستعجال المطلــق و القــرار الضمني، مراعاة لبعض الاعتبارات العملية والتي تتمثل في تجنب عرقلة الإدارة أو لضمان فاعلية النشاط الإداري، ونحن نرى أنه يجب عدم تقاعس الإدارة في إعلان أو الإفصاح عن أسباب القرار الإداري أيا كان طالب ذلك، سواء أكان المخاطــب بالقرار أم الغير مما تتوافر لهم مصلحة شخصية- ولــيس حقــاً شخصــيا – فـــي الاطلاع ومعرفة الأسباب الحقيقية للقرار الإداري، ولا يخرج عن نطــاق القــول السابق إلا حالات السرية المتعلقة بمصلحة عليا للــبلاد بشــرط أن تكــون هــذه المصلحة مقننة أي مجرم البوح بها في تقنين العقوبات، ونــرى أن هــدف القــول السابق هو عدم تعطيل ثمرة الإصلاح الإداري، ذلك أن الملتــزم بأحكــام قــانون وجوب التسبيب هي الإدارة، فكيف نجعل لها فـــي النهايــة تقــدير تــوافر حالــة الاستعجال المطلق أو السرية أو مكنة اللجوء إلى القرار الضمني، ثم نتــرك لهــا الحرية في الإعلان والإفصاح عن أسباب قراراتها التي اتخذتها في ظل تــوافر أي من الحالات السابقة؟! لا شك أن ذلك لا يتفق مع المنطق السليم.

ونحن نرى أيضا أن المشرع الفرنسي عندما اتبع القائمة في تقريــر التســبيب الوجوبي، ولم يقرره كمبدأ عام كأقرانه في الدول الأوربيــة الأخــرى (كالســويد

وألمانيا)، كان يجب عليه أن يضيق قدر المستطاع من الاستثناءات السابقة، لذا فإننا نرى أنه كان يجب تقرير عدم مشروعية فكرة القرار الضمني في اشتراط وجـــوب التسبيب، ونحن هنا نؤيد رأي مفوض الحكومة السيد (Lasry) والذي قرر أن فكرة القرار الضمني تتنافر مع قبول أي قواعد شكلية أو إجرائية، وما دام المشرع قـــرر التسبيب كشكلية جوهرية في بعض الحالات فإنه يجب استبعاد فكرة القرار الضمني تماماً، خاصة أن حالات وجوب التسبيب محددة بدقة بحيث إنها تشـــمل القـــرارات الأكثر خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم والأكثر أهمية في الحفاظ على الشكل الديمقراطي للإدارة.

وأخيراً وأياً ما كان الأمر فإننا نرى أن جملة الانتقـــادات التـــي أبـــداها الفقـــه الفرنسي تجاه الاستثناءات الثلاثة، سوف يكون لها صدى واسع إذا ما طبقت هـــذه الاستثناءات في دولة لم تصل فيها الديمقراطية من النضج مثل مـــا وصـــلت إليـــه فرنسا، ولم يصل فيها الوعي القانوني للأفراد أو بالأحرى الإيمان الكامل بالـــدور الإنشائي للقضاء الإداري القدر الذي يتمتع به مجلس الدولة الفرنسي، لـــذا نـــرى وجوب تحري الدقة في الأخذ بمنهج الاستثناءات عموماً.

أما في مصر فقد وجدنا أن القاعدة هي عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة تـــنعكس سلباً على حقوق وحريات الأفراد حيث يتيح الفرصة للإدارة بـــأن تتعســـف فـــي استعمال سلطتها دون أن تكون ملزمة بتسبيب قرارها؛ لذلك فإن الباحث يتمنى على المشرع المصري أن يسير على نهج نظيره الفرنسي في إصدار قانون ينص علـــى فرض التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية مع تضييق الاستثناءات الواردة على هذا

المبدأ، ولكن الالتزام بالتسبيب لا يكون ممكناً – بحسب تقديري – إلا مـــن خــلال حركة إصلاحية تتضمن:

أولاً: وجود إدارة تعتنق مبدأ الشفافية والوضوح الإداري وتبعد بنشاطها عــن صبغة السرية فلاشك أن التسبيب وسرية النشاط الإداري ضدان لا يجتمعان.

ثانياً: وجود إدارة إنسانية بعيدة عن البيروقراطية، فقيام الإدارة بشرح أســباب القرار يعني أنها تأخذ المخاطب به في الاعتبار، وأن هناك حواراً قــد بــدأ بــين الإدارة والأفراد.

ثالثاً: وجود رقابة قضائية غير تقليدية تضمن فرض الالتزام بالتسبيب وفاعليته، بحيث لايقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبيب كقيد شكلي بل لا بــد أن يكون لهذا الالتزام مضمون.

وأخيراً نحن نعتقد أن التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية سوف يســاهم فــي تعديل العلاقة الأزلية التي تربط المواطن العربي بالإدارة. تلك العلاقة التي يشوبها الإحساس بالتبعية وعدم الثقة من جانب، والرغبة في السيطرة والتحكم من جانــب آخر، إنه يعني أن حواراً يمكن أن يبدأ في ظل مفهوم إنساني جديد.

مراجع البحث

أولاً- المراجع باللغة العربية:

- **<u>المؤلفات</u>:**

- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد – تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء – مصر – منشأة المعارف بالإسكندرية – ٢٠٠٧م.
- حمدي ياسين عكاشه – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا – مصر – منشأة المعارف في الإسكندرية – ١٩٨٧م.
- داود عبد الرزاق الباز – نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي – دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي – الطبعة الأولى –لجنة التأليف والتعريب والنشر – جامعة الكويت –– ٢٠٠٧م.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة– دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب و الشروط)– الطبعة الأولى – مصر – لم يذكر دار النشر –٢٠٠٤م.
- محمد عبد اللطيف – تسبيب القرارات الإدارية – مصر – دار النهضة العربية – ١٩٩٦م.

- **المجلات والدوريات:**

- محمد فتوح عثمان – مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية – بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية – التي تصدر عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية – العدد الأول – سنة ١٩٩٤.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية – (المكتب الفني) – مجلس الدولة.
- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية – (المكتب الفني) – مجلس الدولة.

- **الرسائل:**

- ثروت عبد العال أحمد – الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية رسالة دكتوراه – جامعة أسيوط – ١٩٩١م.
- دعاء عبد المنعم شفيق – نظرية القرار الإداري المضاد – دراسة مقارنة– رسالة دكتوراه – جامعة الزقازيق– بدون تاريخ.
- رضا عبدالله حجازي – الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الداري – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ٢٠٠١م.

ثانياً- المراجع باللغة الفرنسية:

● ***<u>Ouverrage generaux</u>*:**

- Chapus René – “Droit administrative général” – Tome 1 – 14e edition – Paris – 2000.
- Eisenberg (E.) – “L'audition ducitoyen et motivation des décisions administratives individuelles” – Harmattan – 2000.
- Actualite juridique-Droit dministratif (A.J.D.A.).
- Julien – Laferriere (F.) – Note sous C.E. – 20 Octobre 1982
- “Duffourg” D. – 1983.
- Rene Hostiou – “procedure et formes de l'acte administrative unilateral en droit français” – L.G.D.J. – Paris – 1975.

● ***<u>Théses</u>*:**

- Pacteau (B.) – “Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administrative” – L.G.D.J. – 1977.

● ***<u>Articles ،notes et conlusions</u>*:**

- Gaudemet (y) - «la motivation des a actes administratif»- Annales des Mines- supplément semestriel an numéro de Février – Mars – 1983.
- Golbol- «L'exception d'urgence en driot administrative»D. 1952.
- Rivero (J.) - «Le Juge administratif Français;un Juge qui gouverne»- D.1951.
- Sur (S.) – “Motivation ou non Motivation des actes administratif” – A.J.D.A. – 1979.
- Waline (M.) – Note sur C.E. – 30 Juin 1978 – “Lenert” – R.D.P. – 1978 – p. 1725.

● **<u>Périodiques et recueils</u>:**

- Jugement du Tribunal administratif (T.A.).
- Journal officiel(J.O.).
- Revue de droit public et de la science politique (R.D.P.).
- Recueil Sirey (S.).
- Recueil Dalloz (D.).
- Recueil des arrets du conceil d'Etat «Recueil Lebon» (Rec).